

AULA 'B'



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO**

Oggetto

Riconoscimento
status vittima
del dovere

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. ANTONIO MANNA - Presidente -
- Dott. CATERINA MAROTTA - Rel. Consigliere -
- Dott. IRENE TRICOMI - Consigliere -
- Dott. NICOLA DE MARINIS - Consigliere -
- Dott. ANTONELLA FILOMENA SARRACINO - Consigliere -

R.G.N. 18270/2016

Cron.

Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Ud. 22/02/2022

sul ricorso 18270-2016 proposto da:

(omissis) , domiciliato in ROMA PIAZZA CAVOUR cc

presso LA CANCELLERIA DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso dall'avvocato (omissis)

;

**- ricorrente principale -
contro**

MINISTERO DELLA DIFESA, MINISTERO DELL'INTERNO, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi *ope legis* dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO presso i cui Uffici domiciliano in ROMA, ALLA VIA DEI PORTOGHESI n. 12;

2022
649

**- controricorrenti - ricorrenti incidentali -
nonchè contro**

(omissis) ;

- ricorrente principale - controricorrente incidentale -

avverso la sentenza n. 639/2016 della CORTE D'APPELLO di SALERNO, depositata il 06/07/2016 R.G.N. 694/2015; udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 22/02/2022 dal Consigliere Dott. CATERINA MAROTTA.

Rilevato che:

Pag. 1



1. la Corte d'appello di Salerno, con sentenza n. 639/2016, in accoglimento dell'impugnazione del Ministero della Difesa e del Ministero dell'Interno e in riforma della pronuncia di primo grado, respingeva la domanda di (omissis) volta ad ottenere i benefici previsti per le vittime del dovere di cui all'art. 1, comma 564, l. n. 266 del 2005;

2. la Corte territoriale accertava in fatto che il (omissis), aviere di leva presso la caserma di Villafranca, mentre era impegnato nel servizio di taglio dell'erba lungo il perimetro della rete di recinzione della caserma era stato raggiunto da una raffica di proiettili partita all'improvviso, per mero accidente, da un altro militare addetto al servizio di sentinella, che si trovava al posto di guardia al quale il (omissis) si era avvicinato per effettuare il taglio dell'erba;

riteneva che, pacifico essendo che l'evento occorso al (omissis) non rientrasse nell'ambito della previsione di cui all'art. 1, comma 563, l. n. 266/2005, lo stesso non potesse neppure essere ricondotto alla previsione di cui all'art. 1, comma 564, dello stesso art. 1 in quanto le lesioni erano state subite dal predetto per effetto di un mero accidente, occorso durante lo svolgimento del servizio ma in assenza di 'missioni' e di 'particolari condizioni ambientali od operative' nel senso citato dal d.P.R. n. 243/2006;

rilevava che l'appellato non era impegnato al momento del fatto in attività di addestramento con l'uso delle armi o in attività che lo esponevano a speciali rischi rispetto a quelli normali;

assumeva che la mera riconducibilità delle lesioni alla causa di servizio non è sufficiente a consentire l'attribuzione dei benefici *de quibus*;

3. avverso tale sentenza (omissis) propone ricorso per cassazione affidato ad un unico motivo, cui hanno resistito con controricorso il Ministero della Difesa ed il Ministero dell'Interno, i quali hanno altresì proposto ricorso incidentale cui il (omissis) ha replicato con controricorso;

4. il ricorrente principale ha depositato memoria.

Considerato che:

1. va preliminarmente esaminato il motivo di ricorso incidentale con il quale i Ministeri deducono il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, già invano eccepito in sede di merito;

al riguardo sostengono che l'attribuzione della qualità di "vittima del dovere" (e il diritto alle conseguenti provvidenze) presuppone un'attività valutativa da parte della pubblica amministrazione circa la sussistenza delle particolari condizioni ambientali ed operative all'origine del rischio, condizioni necessarie anche nelle ipotesi previste dal comma 563 (e non solo in quelle di cui al comma 564) della legge n. 266 del 2005;

2. il motivo è infondato.



2.1. in proposito va data continuità alla giurisprudenza delle Sezioni Unite di questa Corte che - con sentenze nn. 10792/2017; 759/2017; 23300/2016, 23396/2016 - hanno già avuto modo di statuire che, con i benefici in favore delle vittime del dovere di cui all'art. 1, comma 565, della l. n. 266 del 2005, il legislatore ha configurato un diritto soggettivo - e non un interesse legittimo - in quanto, sussistendo i requisiti previsti al comma 563 dell'art. 1 di quella legge, la pubblica amministrazione non gode di discrezionalità alcuna in ordine all'*an* e al *quantum* di erogazione di tali provvidenze e alla loro misura (cfr. nello stesso senso, sia pure in relazione alle analoghe figure delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, Cass. n. 21927/2008 e Cass. n. 26626/2007);

2.2. si muova dai commi 562-565 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che hanno esteso i benefici previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo a tutte quelle che vengono considerate vittime del dovere;

queste ultime sono così definite nel comma 563: *«Per vittime del dovere devono intendersi i soggetti di cui all'art. 3 della legge 13 agosto 1980, n. 466, e in genere, gli altri dipendenti pubblici deceduti o che abbiano subito un'invalidità permanente in attività di servizio o nell'espletamento delle funzioni di istituto per effetto diretto di lesioni riportate in conseguenza di eventi verificatisi: a) nel contrasto ad ogni tipo di criminalità; b) nello svolgimento di servizi di ordine pubblico; c) nella vigilanza ad infrastrutture civili e militari; d) in operazioni di soccorso; e) in attività di tutela della pubblica incolumità; f) a causa di azioni recate nei loro confronti in contesti di impiego internazionale non aventi, necessariamente, caratteri di ostilità»*;

il successivo comma 564 amplia ulteriormente l'area, disponendo quanto segue: *«Sono equiparati ai soggetti di cui al comma 563 coloro che abbiano contratto infermità permanentemente invalidanti o alle quali consegue il decesso in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura, effettuate dentro e fuori dai confini nazionali e che siano riconosciute dipendenti da causa di servizio per le particolari condizioni ambientali od operative»*;

il comma 565 affida, poi, ad un regolamento da emanare entro novanta giorni il compito di disciplinare *«i termini e le modalità per la corresponsione delle provvidenze»* in discorso;

a sua volta il regolamento - poi emanato con d.P.R. 7 luglio 2006, n. 243 - non si è limitato a disciplinare termini e modalità, ma ha compiuto una serie di precisazioni in ordine alla definizione dei concetti di benefici, provvidenze e missioni;

2.3. sempre come evidenziato dalla citata pronuncia n. 23300/16, elementi di discrezionalità non sono evincibili neppure dalla disciplina dell'attività del Comitato di verifica, al quale gli artt. 1079 e ss. del d.P.R. n. 90 del 2010 (codice dell'ordinamento



militare) affidano il compito di formulare un parere medico-legale in ordine al riconoscimento della dipendenza delle infermità invalidanti o del decesso da causa di servizio: infatti, nell'accertare tale nesso causale, il comitato deve applicare modalità e criteri stabiliti dalla legge;

la medesima normativa, poi, prevede che l'amministrazione adotti il provvedimento di attribuzione del beneficio e ne curi la liquidazione «*in conformità al giudizio espresso dalle commissioni mediche ospedaliere nonché al parere del comitato di verifica*», senza discrezionalità alcuna;

né un filtro discrezionale può essere desunto dal limite massimo di dieci milioni di euro all'anno, a decorrere dal 2006, previsto per la spesa finalizzata all'estensione dei benefici (comma 562 della l. n. 266 del 2005), in quanto l'apposizione di un tetto alla spesa annua può giustificare il mancato accoglimento delle domande qualora il limite sia stato raggiunto e non vi siano più fondi, ma non attribuisce discrezionalità nell'erogare il beneficio;

2.4. contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso incidentale, è poi estranea al concetto di discrezionalità amministrativa la valutazione - che la pubblica amministrazione deve pur svolgere - circa la sussistenza degli estremi fattuali necessari affinché una data persona possa considerarsi vittima del dovere, ossia affinché possa ritenersi che l'evento dannoso di cui sia rimasta vittima derivi dall'adempimento d'un dovere;

infatti, la discrezionalità amministrativa consiste nella possibilità, riconosciuta alla pubblica amministrazione, di scegliere - fra più comportamenti ugualmente legittimi e idonei a soddisfare un dato interesse pubblico - quello ritenuto più adeguato a tal fine, ponderando tutti gli interessi in gioco nel contesto applicativo d'una data norma;

nel caso di specie l'amministrazione è solo chiamata ad accertare in punto di fatto (sia pure attraverso verifiche che, se del caso, possono anche non risultare perfettamente oggettivabili) se ricorra o meno detto contesto applicativo, ma non certo a scegliere - una volta data risposta affermativa all'interrogativo che precede - se erogare il beneficio e in che misura, in che tempi e in che modi;

in breve, nella materia in discorso non v'è alcuna discrezionale ponderazione - in capo alla pubblica amministrazione - degli interessi in gioco al fine di scegliere se e quali di essi meritino (e in che misura) tutela;

2.5. né il diritto di essere ritenuto vittima del dovere e di ricevere le provvidenze connessevi rientra nell'ambito di quelli concernenti il rapporto lavorativo dei dipendenti pubblici, perché può riguardare anche coloro i quali, lungi dal rivestire tale qualità o avendola già dismessa, nondimeno abbiano in qualsiasi modo svolto un servizio pubblico;



cìò si desume - segnala, ancora, la citata sentenza n. 23300/2016 - dal comma 564 della l. n. 266 del 2005, che estende la disciplina dettata (dal comma 563 e dalla l. n. 466 del 1980) per i dipendenti pubblici anche a coloro che abbiano subito infermità dipendenti da causa di servizio;

si delinea, così, un'area che si estende al di là del rapporto di impiego pubblico e che ingloba, ad esempio, i militari di leva o quelli che espletino su base volontaria forme di servizio pubblico;

infine, i benefici spettanti alle vittime del dovere sono di natura prevalentemente assistenziale, sicché anche in virtù dell'art. 442 cod. proc. civ. la giurisdizione su di essi appartiene al giudice ordinario in veste di giudice del lavoro e della previdenza ed assistenza sociale;

3. con l'unico motivo il ricorrente principale denuncia, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ., violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, commi 564, l. n. 266 del 2005 e dell'art. 1, lett. c), d.P.R. n. 243 del 2006;

richiamato il precedente di questa Corte (Cass. n. 13114/2015), sostiene che la *ratio* delle disposizioni in esame (art. 1, comma 564, l. n. 266 del 2005 e art. 1 del d.P.R. n. 243 del 2006) è quella di estendere i benefici assistenziali a coloro che "in missione hanno dovuto affrontare rischi, pericoli e fatiche superiori rispetto all'ordinario servizio d'istituto per le condizioni ambientali ed operative in cui sono stati costretti ad agire e che, a causa di tali circostanze, sono rimasti permanentemente invalidi";

assume che la sua presenza casuale nei pressi della sentinella, che lo aveva portato a correre lo stesso rischio che corrono coloro che sono adibiti al compito di vigilanza di infrastrutture civili e militari, gli doveva consentire di essere considerato 'soggetto equiparato' a quelli tutelati per lo stesso rischio.

4. il motivo è fondato;

4.1. ai fini dell'attribuzione dei benefici previsti per le vittime del dovere il già cit. d.P.R. n. 243 del 2006 definisce, all'art. 1, lett. b) e c), le missioni come quelle « ... di qualunque natura ... quali che ne siano gli scopi, autorizzate dall'autorità gerarchicamente o funzionalmente sopraordinata al dipendente» e le particolari condizioni ambientali od operative «le condizioni comunque implicanti l'esistenza od anche il sopravvenire di circostanze straordinarie e fatti di servizio che hanno esposto il dipendente a maggiori rischi o fatiche, in rapporto alle ordinarie condizioni di svolgimento dei compiti di Istituto»;

su tali basi la giurisprudenza di questa S.C. (cfr. Cass., S.U., n. 10972/2017; Cass., S.U., n. 759/1017 cit.; Cass., S.U., n. 23396/2016 cit.; Cass. n. 13114/2015) ha statuito che l'attribuzione dei benefici di cui all'art. 1, commi 563 e 564, della l. n. 266 del 2005 presuppone che i compiti rientranti nella normale attività d'istituto, svolti in



occasione o a seguito di missioni di qualunque natura, si siano complicati per l'esistenza o per il sopravvenire di circostanze o eventi straordinari ulteriori rispetto al rischio tipico ontologicamente e ordinariamente connesso a dette attività;

4.2. si è, in particolare, distinta la portata dei commi 563 e 564 dell'art. 1, riferendo al comma 563 la tutela per il rischio intrinseco alle attività descritte dalla norma e ricomprendendo nella tutela del comma 564 le missioni di qualunque natura intese come ogni possibile attività, comandata o anche solo autorizzata, in cui l'invalidità o il decesso dipendano da causa di servizio «... per le particolari condizioni ambientali od operative»;

si è, al riguardo, chiarito come la categoria delle vittime del dovere aventi diritto ai benefici di cui all'art. 1, comma 564, della l. n. 266 del 2005 non è definita attraverso la tipizzazione di singole attività, delineando la previsione normativa una fattispecie aperta, presidio di tutela contro la morte ed i fatti lesivi che attingano il personale militare in occasione di missioni di qualunque natura, purché realizzate in condizioni ambientali od operative 'particolari', per tali dovendosi intendere quelle che abbiano comportato l'esposizione a maggiori rischi o fatiche, in rapporto alle ordinarie condizioni di svolgimento dei compiti di istituto (v. Cass. n. 24592/2018);

si è, altresì, sottolineata la portata estensiva dell'espressione usata dal legislatore nell'art. 1, comma 564 cit., «missioni di qualunque natura, effettuate dentro e fuori dai confini nazionali», come riferita ad attività di servizio svolta dentro o fuori dai confini nazionali e prestata attraverso diverse tipologie e modalità (cfr. Cass., S.U., n. 23396/2016 cit.; Cass., S.U., n. 15055/2017);

4.3. nel delineare l'ulteriore requisito delle «particolari condizioni ambientali od operative», esplicitato dal d.P.R. del 2006 con riferimento alle «circostanze straordinarie», la giurisprudenza di legittimità ha fatto leva sul significato dei termini «particolare» e «straordinario», intesi come fuori dal comune e dall'ordinario, relativi a ciò che devia rispetto alla normalità e al rischio proprio, prevedibile, ontologicamente e ordinariamente connesso alle attività di servizio (cfr. oltre alle sentenze già citate, Cass., S.U., n. 759/2017 cit.);

si è sostenuto che la particolarità delle condizioni ambientali ed operative potesse consistere anche in una situazione venutasi a creare nel corso della missione e non preventivamente determinata, causata da un grave errore organizzativo e quindi dalla negligente o imprudente organizzazione del servizio da parte dell'amministrazione militare (in Cass., S.U., n. 23396/2016 cit.; Cass., S.U., n. 759/2017 cit.; Cass., S.U., n. 15055/2017 cit.);

4.4. nel caso in esame, l'errore interpretativo addebitabile alla sentenza impugnata attiene proprio all'ulteriore requisito richiesto dal citato art. 1, comma 564, relativo alla dipendenza delle infermità da causa di servizio «per le particolari condizioni ambientali



od operative», come esplicitato dal d.P.R. del 2006 («condizioni comunque implicanti l'esistenza od anche il sopravvenire di circostanze straordinarie e fatti di servizio che hanno esposto il dipendente a maggiori rischi o fatiche, in rapporto alle ordinarie condizioni di svolgimento dei compiti di istituto»);

come detto, le disposizioni in esame tracciano un netto discrimine tra lo svolgimento ordinario del servizio e le particolari condizioni ambientali od operative legate a circostanze straordinarie che generano un rischio superiore a quello proprio dei compiti di istituto;

in presenza di una fattispecie legale aperta ed elastica, come quella in esame, la specificazione in sede interpretativa del parametro normativo ha natura giuridica e la relativa disapplicazione è deducibile in sede di legittimità come violazione di legge (cfr. Cass. n. 6498/2012; Cass. n. 7426/2018);

4.5. la Corte di merito ha erroneamente interpretato il parametro normativo di cui all'art. 1, comma 564 cit., quanto alle particolari condizioni ambientali od operative;

risulta quindi integrata la denunciata violazione di legge, dal che discende l'accoglimento del ricorso principale e la cassazione della sentenza impugnata con rinvio alla Corte d'appello indicata in dispositivo, per un nuovo esame della fattispecie alla luce dei principi sopra richiamati, oltre che per la regolazione delle spese del giudizio di legittimità;

non sussistono le condizioni di cui all'art. 13, comma 1-*quater* d.P.R. n. 115 del 2002.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso principale e rigetta l'incidentale; cassa la sentenza impugnata in relazione al ricorso accolto e rinvia, anche per le spese del presente giudizio di legittimità, alla Corte d'appello di Napoli.

Roma, così deciso all'adunanza Camerale del 22 febbraio 2022.

Il Presidente

Dott. Antonio Manna

